DPolG
DEUTSCHE POLIZEIGEWERKSCHAFT
im DBB

Bundesleitung

Friedrichstraße 169
10117 Berlin

Telefon (030) 4081 [redacted]
Telefax (030) 4081 [redacted]
dpolg@dbb.de
www.dpolg.de

Bundesministerium für Digitales und Verkehr
11030 Berlin

per E-Mail: ref-stv24@bmdv.bund.de

23.07.2024/ms

Referentenentwurf der Verordnung zur Änderung der Elektrokleinstfahrzeuge-Verordnung und anderer straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften

AZ.: StV24/752.1/16; Ihr Schreiben vom 16.07.2024

Sehr geehrte Damen und Herren,

in der vorbezeichneten Angelegenheit danken wir für die Möglichkeit einer Stellungnahme und teilen Ihnen die Auffassung der Deutschen Polizeigewerkschaft (DPolG) wie folgt mit:

1. Allgemeine Vorbemerkungen

Mit Inkrafttreten der Verordnung über die Teilnahme von Elektrokleinstfahrzeugen am Straßenverkehr (eKFV) zum 15.06.2019 hat der Verordnungsgeber auf die seit Jahren bestehende Nachfrage in der sog. „Mikromobilität“ reagiert und die Regelungslücke zum europäischen Typgenehmigungsrecht durch Implementierung einer nationalen Vorschriftenlage geschlossen. Zugleich ist mit der Einführung der Elektrokleinstfahrzeuge-Verordnung jedoch auch ein besorgniserregender Anstieg der Verkehrsunfallzahlen in diesem Fahrzeugbereich einhergegangen, der ausweislich der Datenlage des Statistischen Bundesamtes seinen zwischenzeitlichen Höhepunkt im zurückliegenden Kalenderjahr mit 8.404 verletzten und 21 getöteten Elektrokleinstfahrzeug-Führenden gefunden hat.

Vor diesem Hintergrund sowie den polizeilich dokumentierten Herausforderungen ist die zwischenzeitlich erfolgte Evaluierung der Elektrokleinstfahrzeuge-Verordnung von der Bundesanstalt für Straßenwesen nach § 15 Abs. 3 eKFV sowie die nunmehr vorliegende Anpassung der regulatorischen Vorgaben ausdrücklich zu begrüßen.

2. Konkrete Anmerkungen zum Referentenentwurf

2.1 Änderung der Elektrokleinstfahrzeuge-Verordnung

a) Artikel 1 Nr. 1 Buchstabe a (§ 1 Abs. 1 eKFV-E)

Mit Blick auf die grammatikalischen Anpassungen des Anwendungsbereiches der eKFV bleibt weiterhin unklar, warum der Verordnungsgeber die klassifizierende Einordnung eines Elektrokleinstfahrzeugs neben der bauartbedingten Höchstgeschwindigkeit auch von einer „unteren Höchstgeschwindigkeit“ von nicht mehr als 6 km/h abhängig macht. Hierbei handelt es sich um eine nicht nachvollziehbare Tatbestandseinschränkung, die aus der rechtstheoretischen Perspektive zu vermeidbaren Unklarheiten führt.

Demnach wird mit der Implementierung einer solchen Unterbegrenzung zwar klargestellt, dass Elektrokleinstfahrzeuge mit einer geringeren Höchstgeschwindigkeit vom Anwendungsbereich der Elektrokleinstfahrzeuge-Verordnung ausgenommen sind und insofern ein Gleichklang zu weiteren straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften gezogen wird, die ebenfalls etwaige Fahrzeug mit einer bauartbedingten Höchstgeschwindigkeit von nicht mehr als 6 km/h von ihrem Anwendungsbereich ausnehmen (z. B. § 1 FZV, § 16 Abs. 2 StVZO und § 1a Abs. 1 Nr. 1a PflVG). Demgegenüber ergeben sich hierdurch kaum gewollte Wertungswidersprüche zum Fahrerlaubnisrecht, da es seit dem Inkrafttreten der Fahrerlaubnis-Verordnung zum 1. Januar 1999 keine „untere“ Geschwindigkeitsbegrenzung mehr gibt und insofern etwaige Elektrokleinstfahrzeuge mit einer bauartbedingten Höchstgeschwindigkeit von nicht mehr als 6 km/h einer Prüfbescheinigungs- oder gar Fahrerlaubnispflicht unterfallen (Schäler, VD 12/2019, S. 321). Zugleich stellt diese Unterbegrenzung eine im bundesdeutschen Straßenverkehrsrecht einzigartige Tatbestandsvoraussetzung zur begrifflichen Eingrenzung einer Kraftfahrzeugart dar. Insofern sollte man sich auch hier an der flächendeckenden Systematik orientieren und lediglich eine bauartbedingte Höchstgeschwindigkeit zur Vermeidung von unnötigen Wertungswidersprüchen definieren.

b) Artikel 1 Nr. 4 Buchstabe b (§ 5 Abs. 4 eKFV-E)

Die Ausstattung von Elektrokleinstfahrzeugen mit Fahrtrichtungsanzeigern ist ausdrücklich zu begrüßen und berücksichtigt die langjährigen Forderungen der Deutschen Polizeigewerkschaft sowie die Empfehlungen in dem Evaluierungsbericht der Bundesanstalt für Straßenwesen zur wissenschaftlichen Begleitung der Teilnahme von Elektrokleinstfahrzeugen am Straßenverkehr.

Nicht nachvollziehbar ist hingegen die optionale Anbringung von Fahrtrichtungsanzeigern nach § 5 Abs. 4 Nr. 1 eKFV-E an mehrspurigen Elektrokleinstfahrzeugen, denn auch in diesen Fällen kann die Anzeige von Fahrtrichtungsänderungen mit Hilfe von Handzeichen zu einer Instabilität des Fahrzeugs führen (insb. bei dreirädrigen E-Scootern) oder durch einen perspektivisch denkbaren Kastenaufbau auf einem Elektrokleinstfahrzeug verdeckt werden.

Insbesondere mit Blick auf die bereits auf dem Markt befindlichen E-Scooter mit drei Rädern muss angemerkt werden, dass die im europäischen Typgenehmigungsrecht verankerte Regelung zum Doppelrad in Art. 3 Nr. 72 der Verordnung (EU) Nr. 168/2013 hier nicht greift, da Elektrokleinstfahrzeuge aufgrund ihres fehlenden Sitzplatzes nach Art. 2 Abs. 2 Buchstabe j der Verordnung (EU) Nr. 168/2013 vom Anwendungsbereich des europäischen Typgenehmigungsrechts ausgenommen sind und bislang auch keine sinngemäße Verweisung auf die dort verankerte Regelung im nationalen Recht erfolgt ist. Insofern sind auch bei einer Unterschreitung des dort geregelten Abstands zwischen den Mittelpunkten der Aufstandsflächen zwei auf einer Achse montierten Räder nicht als Doppelrad zu werten.

Vor diesem Hintergrund und zur Erhöhung der Verkehrssicherheit regt die Deutsche Polizeigewerkschaft die verpflichtende Ausrüstung von sämtlichen Elektrokleinstfahrzeugen mit Fahrtrichtungsanzeigern an. Zugleich kann der aus hiesiger Sicht redundante Hinweis auf die „Sinnfälligkeit“ der Anzeige von Fahrtrichtungsanzeigern entfallen, denn die optische Wiedergabe der Fahrtrichtungsanzeiger-Benutzung inkludiert eine sinnfällige Anzeige.

c) Artikel 1 Nr. 5 (§ 6 S. 1 eKFV-E)

Weiterhin scheint eine Anpassung der zwischenzeitlich antiquierten Begrifflichkeit der „helltönenden Glocke“ in § 6 S. 1 eKFV-E angezeigt. Vielmehr könnte man sich hier an der im europäischen Typgenehmigungsrecht und in der Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung etablierten Bezeichnung der „mechanischen Einrichtung für Schallzeichen“ orientieren, die einen entwicklungsoffenen Ansatz ermöglicht und nicht zugleich auf eine grammatikalische Eingrenzung der „Glocke“ (kelch- oder halbkugelförmiges bzw. zylindrisches Gefäß) beschränkt ist. Hiervon unberührt bleiben die zusätzlichen Ausstattungsmöglichkeiten nach der UN-Regelung Nr. 28 und dem Anhang II der delegierten Verordnung (EU) Nr. 3/2014.

d) Artikel 1 Nr. 7 (Wegfall der §§ 9 – 13 eKFV)

Der Wegfall der verhaltensbezogenen Regelungen in den §§ 9 bis 13 eKFV sowie die damit verbundene Überführung in die allgemeingültige Straßenverkehrs-Ordnung ist ausdrücklich zu begrüßen. Hierdurch erfolgt eine Harmonisierung der unterschiedlichen Regelungslagen, die die Verständlichkeit sowie Handlungssicherheit für die Verkehrsteilnehmenden sowie die für die Verkehrsüberwachung zuständigen Organisationseinheiten fördert.

e) Artikel 1 Nr. 8 (§ 14 eKFV-E)

Aus systematischen Gesichtspunkten sowie zur Gewährleistung einer optischen Angleichung an weitere straßenverkehrsrechtliche Vorschriften (z. B. FeV oder FZV) regen wir eine Verschiebung des Ordnungswidrigkeitenkataloges hinter den neu implementierten § 14a eKFV-E zur Genehmigung von Ausnahmen für neue Techniken oder neue Konzepte an.

Nicht zuletzt die Tatsache, dass der in § 14 eKFV hinterlegte Ordnungswidrigkeitenkatalog auch Verstöße gegen § 14a eKFV-E enthält, spricht für einen systematischen Tausch der beiden Rechtsvorschriften.

f) Artikel 1 Nr. 9 (§ 14a eKFV-E)

Grundsätzlich sind Ausnahmevorschriften zur Förderung von innovativen Techniken und Konzepten ausdrücklich zu begrüßen, allerdings ergeben sich durch die zugrundeliegenden Formulierungen sowie den diesbezüglichen Erläuterungen in den Begründungen des Referentenentwurfs Unklarheiten in der praktischen Ausgestaltung von etwaigen Ausnahmegenehmigungen.

Betrachtet man insbesondere den Wortlaut in § 14a Abs. 1 Nr. 3 eKFV-E, so könnte angenommen werden, dass auch die Erprobung von bislang unzulässigen Elektrokleinstfahrzeugen durch eine spezifische Genehmigung oder eine allgemeingültige Ausnahme durch Rechtsverordnung nach dem Vorbild der im Bundesrat abgelehnten Ausnahmeverordnung für Elektrokleinstfahrzeuge ohne Lenk- und Haltestange (vgl. BR-Drucksache 158/19 vom 17.05.2019, S. 11) möglich ist.

Ergänzend hierzu führt der Referentenentwurf in den Gesetzesbegründungen jedoch aus, dass es nunmehr mit Hilfe dieser Vorschrift möglich sein soll, lokal begrenzt und wissenschaftlich begleitet neue Techniken oder neue Konzepte im Anwendungsbereich zu erproben. Insbesondere die Formulierung "im Anwendungsbereich" führt jedoch wiederum bei strenger Wortlautauslegung dazu, dass keine Abweichungen von den zentralen Tatbestandsmerkmalen in § 1 Abs. 1 eKFV zulässig sind und folglich auch keine Elektrokleinstfahrzeuge ohne Lenk- und Haltestange (z. B. nach EN 17128) erprobt werden können. An dieser Stelle wäre eine klarstellende Formulierung wünschenswert, um die Zielrichtung der Rechtsvorschrift zweifelsfrei deuten zu können.

g) Artikel 1 Nr. 11 Buchstabe e (Anlage 2 zu § 7 Nummer 1)

Im Rahmen der Prüfanforderungen und Anforderungen an die Fahrdynamik in der Anlage 2 zu § 7 Nr. 1 eKFV regen wir zudem eine Anpassung in der Ziff. 2.3.7.2 an, wonach sich das Befahren der Bordsteinkante zukünftig mehr an der Lebenswirklichkeit orientieren und insofern einen spitzeren von 30 Grad umfassen sollte.

2.2 Änderung Bußgeldkatalog-Verordnung

Aufgrund der rein vorsätzlichen Tatbegehungsweise sollten die nachfolgenden Ordnungswidrigkeiten (vgl. Artikel 2 Nr. 8 des Referentenentwurfs) in den Abschnitt II des Bußgeldkataloges überführt und zugleich in ihrem Regelsatz verdoppelt werden:

Lfd. Nr.	**Tatbestand**	**Elektrokleinstfahrzeuge-Verordnung (eKFV)**	**Regelsatz in Euro (€)**
238b	Gegen die Vorschrift über die Mitnahme von Personen bei Elektrokleinstfahrzeugen verstoßen	§ 8 § 14 eKFV Nummer 4	25 €

238c	Gegen die Vorschrift über die Mitnahme von Anhängern bei Elektrokleinstfahrzeugen verstoßen	§ 8 § 14 eKFV Nummer 4	25 €

3. Weitergehende Anregungen

In Ergänzung zu den konkreten Änderungsvorschlägen in dem zugrundeliegenden Referentenentwurf regen wir zudem die Aufnahme der nachfolgenden Vorgaben in die Elektrokleinstfahrzeuge-Verordnung an:

3.1 Einführung einer Helmpflicht

Basierend auf dem Evaluierungsbericht der Bundesanstalt für Straßenwesen zur wissenschaftlichen Begleitung der Teilnahme von Elektrokleinstfahrzeugen am Straßenverkehr (Evaluierungsbericht der BASt, Dezember 2022, S. 62) sowie den zahlreichen Untersuchungen in der Unfallforschung kann festgehalten werden, dass bei Stürzen mit E-Scootern insbesondere der Kopf besonders gefährdet ist. Gleichzeitig wurde im Rahmen dieser Auswertungen festgestellt, dass die Verletzungen durch einen herkömmlichen Fahrradhelm hätten stark gemindert werden können. Letztlich haben auch die Bemühungen zur Steigerung der freiwilligen Helmtragequote in den vergangenen fünf Jahren keinen gewinnbringenden Mehrwert erbracht (Evaluierungsbericht der BASt, Dezember 2022, S. 25), sodass die Deutsche Polizeigewerkschaft eine gesetzlich verankerte Helmpflicht für Elektrokleinstfahrzeug-Führende empfiehlt.

3.2 Prüfbescheinigungspflicht

Darüber hinaus belegen die polizeilichen Erfahrungen im Rahmen der Verkehrsüberwachung sowie Untersuchungen der Unfallforschung (z. B. UDV, Verkehrssicherheit von E-Scootern, Forschungsbericht Nr. 75, 04/2021), dass in der Regelkenntnis sowie Handhabungssicherheit im Zusammenhang mit Elektrokleinstfahrzeugen flächendeckende Defizite in der Bevölkerung bestehen.

Insofern regen wir die bereits im Referentenentwurf des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur zum Entwurf einer Verordnung über die Teilnahme von Elektrokleinstfahrzeugen am Straßenverkehr und zur Änderung weiterer straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften vom 21.09.2018 enthaltene Prüfbescheinigungspflicht für Elektrokleinstfahrzeug-Führende an. Nicht zuletzt die Bundesanstalt für Straßenwesen hat in ihrem Evaluierungsbericht die Implementierung einer Prüfbescheinigungspflicht zur Erhöhung der Regelkenntnis thematisiert (vgl. Evaluierungsbericht der BASt, Dezember 2022, S. 62).

In der polizeilichen Praxis hat sich gezeigt, dass die Bevölkerung in die neuen Mobilitätsformen „hineinwachsen“ muss und hierfür die bereits seit vielen Jahrzehnten etablierte Vorgehensweise zur Erlangung der Prüfbescheinigung einen gewinnbringenden Mehrwert für die jüngsten Verkehrsteilnehmenden ohne jedweden Nachweis über die Regelkunde und Handhabungssicherheit von Elektrokleinstfahrzeugen im Straßenverkehr darstellen könnte.

3.3 Verpflichtende Ausstattung mit Bremsleuchten

Aufgrund der mit dem Fahrradverkehr nicht zu vergleichenden Beschleunigungsleistung von Elektrokleinstfahrzeugen sollten diese zusätzlich noch verpflichtend mit einer Bremsleuchte ausgestattet werden, um (starke) Bremsvorgänge für den nachfolgenden Verkehr frühzeitig kenntlich zu machen.

3.4 Mindestvorgaben zur Reifenausgestaltung

Die Bereifung von Elektrokleinstfahrzeugen wird in der eKFV nicht gesondert geregelt, sodass an dieser Stelle keine konkreten Vorgaben bestehen. Auch ein Rückgriff auf die allgemeinen Regelungen in § 44 Abs. 2 StVZO-E (Rechtsgrundlage nach dem Referentenentwurf des Bundesministeriums für Digitales und Verkehr über eine Verordnung zur Neufassung der Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung (StVZO) und zur Änderung weiterer Vorschriften vom 30.06.2023) ist nicht möglich, da die Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung nach § 1 Abs. 2 Nr. 3 StVZO-E keine Anwendung auf Fahrzeuge entfaltet, die der Elektrokleinstfahrzeuge-Verordnung unterfallen (Bachmeier/Müller/Rebler/Schäler, Moderne Kleinfahrzeuge im Straßenverkehr, 2024, S. 70 f.).

Insofern sollten für Elektrokleinstfahrzeuge spezifische Mindestvorgaben zur Ausgestaltung der Reifen beschrieben werden, um die bestehende Unfallproblematik der zumeist gefahrenträchtigen Stürze beim Überfahren von Bordsteinkanten zu kompensieren. Inhaltlich sollten hiervon insbesondere folgende Bau- und Betriebsvorschriften umfasst sein:

- ✓ Mindestprofiltiefe
- ✓ Mindestvorgaben zur Größe der Räder
- ✓ Aufschrift mit Produktionsdatum (DOT-Nummer), Nennbreite, Querschnittsverhältnis, Felgendurchmesser, Tragfähigkeitskennzahl und Bauartgenehmigungszeichen

3.5 Datenbestätigung und Versicherungsbescheinigung

Mit Blick auf die bevorstehende Digitalisierung des Führerscheins durch die Europäische Union bietet sich auch eine entsprechende Bereitstellung der übrigen Nachweise im Straßenverkehrsrecht (insb. Datenbestätigung über die Allgemeine Betriebserlaubnis und Versicherungsbescheinigung) über das Zentrale Fahrzeugregister an.

Hintergrund dieser Forderung ist der Umstand, dass es keine gesetzliche Mitführverpflichtung für die genannten Dokumente im Anwendungsbereich der eKFV gibt und eine Vielzahl von erforderlichen Daten somit nicht an der Kontrollörtlichkeit eingesehen werden kann. Hinzu kommt die Problematik, dass nach § 52 Abs. 1 S. 4 FZV lediglich die Fahrzeugklasse, die Art des Aufbaus, die Marke des Fahrzeugs und die Fahrzeug-Identifizierungsnummer im Zentralen Fahrzeugregister gespeichert werden müssen, sodass keine adäquate Überprüfung der übrigen Bau- und Betriebsvorschriften (z. B. Reifengrößen) an der Kontrollörtlichkeit möglich ist (Schäler, SVR 8/2019, S. 294).

3.6 Europäische Harmonisierung der typgenehmigungsrechtlichen Vorgaben

Perspektivisch sollten die typgenehmigungsrechtlichen Voraussetzungen zur Inbetriebnahme von Elektrokleinstfahrzeugen in harmonisierter Form durch den europäischen Verordnungsgeber geregelt und zwischenstaatliche Lösungen zur Kennzeichnung solcher Fahrzeuge geschaffen werden, um den aufkommenden Problemkonstellationen im Zusammenhang mit dem grenzüberschreitenden Verkehr zu begegnen.

Demnach ist in der polizeilichen Verkehrsüberwachung zunehmend festzustellen, dass „ausländische“ E-Scooter insbesondere in grenznahen Regionen oder auf öffentlich zugänglichen Camping-Plätzen angehalten werden, die nicht dem Anwendungsbereich der Elektrokleinstfahrzeuge-Verordnung unterfallen und insofern einer allgemeingültigen Zulassungsprüfung bedürfen. Ausweislich der völkerrechtlichen Regelungen in Art. 35 des Wiener Übereinkommens über den Straßenverkehr vom 08.11.1968 (WÜ) müssen Kraftfahrzeuge und ihre Anhänger zugelassen sein, um am internationalen Verkehr teilnehmen zu können. Hierfür müssen diese Fahrzeuge nach Art. 36 WÜ i. V. m. Anhang 2 mit einem Kennzeichen an der Vorder- und Rückseite (Krafträder und Anhänger benötigen lediglich ein Kennzeichen) versehen werden.

Eine entsprechende Übernahme dieser Regelung ist im Abschnitt 5 der Fahrzeug-Zulassungs-Verordnung (FZV) erfolgt, sodass der Führende eines ausländischen Elektrokleinstfahrzeugs bei Grenzübertritt gegen die §§ 46 und 47 FZV verstößt und im Regelfall auch eine strafbare Handlung nach dem AuslPflVG begeht.

Mit freundlichen Grüßen

Bundesvorsitzender